

Reģionālās attīstības un pašvaldību
lietu ministrijai
Lāčplēša ielā 27, Rīgā, LV 1011

Rīgā, 2010.gada 16.februārī
Nr. 4.4/066



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Sabiedriskā labuma biedrība

Delna

SABIEDRĪBA PAR ATKLĀTĪBU

Reģ. nr.: 40008037054

A.Čaka iela 49 – 4

Rīga, LV 1011

T. +371 67285585

F. +371 67285584

E-mail: ti@delna.lv

www.delna.lv

Par likumprojektu "Teritorijas attīstības plānošanas likums"

"Sabiedrība par atklātību - Delna" (turpmāk - Delna) ir iepazinusies ar likumprojektu "Teritorijas attīstības plānošanas likums" (turpmāk - Likumprojekts) un konceptuāli iebilst pret Likumprojekta tālāko virzību pašreizējā redakcijā.

Delna uzskata, ka Likumprojekts nedod skaidru redzējumu par plānošanas sistēmu un tās būtiskiem elementiem, proti, nav skaidri definēti jēdzieni¹ un sistēmas uzbūve, plānojumu vieta sistēmā, netiek skaidri noteikta plānojumu savstarpējā saistība, netiek atrisināts teritorijas attīstības plānošanas dokumentu kontroles jautājums vietējās pašvaldības līmenī, netiek precīzi definēts ar kuriem plāniem iespējams uzlikt aprobežojumus nekustamajam īpašumam, daudzu konceptuālu jautājumu atrisināšana tiek deleģēta Ministru kabinetam u.tml. Delna arī norāda, ka iesniegtā Likumprojekta versija būtiski atšķiras no, piemēram, 2009.gada 11.novembra versijas, kas ir iepriekš bijusi Delnas rīcībā. 11.novembra versijā tika paredzēta būtiski citādāka plānošanas sistēmas uzbūve un atrunāta virkne jautājumu, kas jaunajā Likumprojekta versijā nav vispār iekļauti, piemēram, teritoriju rezervēšana publiskas infrastruktūras izbūvei, kas varētu kavēt teritorijas vērtības mākslīgu paaugstināšanu, izņēmuma gadījumi, kad detālplānojums nav jāizstrādā, pašvaldību loma nacionālo interešu un objektu noteikšanā u.tml.

Analizējot Likumprojektu, rodas sajūta, ka kāda daļa no sākotnējās koncepcijas par sistēmas uzbūvi ir tikusi atstāta, taču kāda būtiska daļa izņemta, līdz ar to gala rezultātā Likumprojekts nespēj sniegt konceptuālu plānošanas sistēmas risinājumu - tā piedāvātā plānošanas sistēma ir nepilnīga.

Delna izsaka šādus iebildumus un ierosinājumus par konkrētiem jautājumu blokiem:

1. Detālplānojums kā nozīmīgs plānošanas rīks

Likumprojekta „Teritorijas attīstības plānošanas likums” sākotnējās ietekmes novērtējuma ziņojumā (anotācijā) ir neprecīzi minēta Delnas nostāja attiecībā uz detālplānojumu izstrādi. Proti, anotācijā minēts, ka *“sabiedriskā labuma organizācija „Delna” un biedrība „Providus” - paredzēt, ka pirms jebkuras būvniecības ir nepieciešams izstrādāt detālplānojumu. Priekšlikums ņemts vērā daļēji, jo detālplānojumu izstrāde ir nepieciešama funkcionāli vienotai teritorijai, kurā paredzēta kompleksā teritorijas apbūve. Pirms jebkuras būvniecības detālplānojuma izstrāde nav nepieciešama, jo tādā gadījumā detālplānojuma izstrāde pārverošās par nepamatotu administratīvo slogu, rezultātā palielinot*

¹ Tiek ieviesta virkne jaunu jēdzienu vai grozīts esošo jēdzienu saturs, taču jēdzieni nav izskaidroti un no Likumprojekta nav saprotama to būtība. Piemēram, jēdziens lokālplānojums bija skaidrots 2009.gada 11.novembra likumprojekta versijā.

būvniecības izmaksas vai liekot privātpersonai vispār atteikties no būvniecības ieceres”.

Delnas viedoklis nekad nav bijis tāds, ka pirms jebkuras būvniecības ir nepieciešams izstrādāt detālplānojumu. Delnas nostāja bijusi, ka nepieciešams mainīt sistēmu un kā principu paredzēt nepieciešamību izstrādāt detālplānojumus visos gadījumos, kad jauna būvniecība paredzēta pilsētās un ciemos (ar izņēmuma gadījumiem, kad tas nav nepieciešams), kā arī lauku teritorijās atsevišķos gadījumos. Tas atbilst daudzu Eiropas valstu plānošanas sistēmām (tajā skaitā Zviedrijas, Vācijas, Igaunijas), kā arī jau sākotnēji šādu principu bijis paredzēts ieviest Latvijas plānošanas sistēmā. Proti, pašreizējais regulējums, kad detālplānojumi jāstrādā tikai atsevišķos (retos) gadījumos, ir ieviests kā pagaidu variants.

Turklāt, tieši šāda principa ieviešana jau bija paredzēta 11.novembra likumprojekta versijā, proti, 28.pantā:

"(2) Detālplānojumu obligāti izstrādā pilsētās un ciemos pirms jaunas būvniecības uzsākšanas vai zemes vienību robežu maiņas, izņemot gadījumus:

- 1) ja apbūves kvartālā nav plānota jaunu zemes vienību veidošana un jaunās apbūves funkcija iederas attiecīgajā teritorijā un atbilst esošās apbūves parametriem un apbūves noteikumu prasībām;
- 2) ja jaunajai apbūvei nav nepieciešama satiksmes infrastruktūras pārkārtošana, kas ietekmē piegulošo teritoriju;
- 3) ja zemes vienībā nav jāprojektē aizsargjoslas, publiskā piekļuve un citi apgrūtinājumi;
- 4) ja apbūve paredzēta esošā ražošanas un inženiertehniskās apgādes uzņēmuma teritorijā un tai nav jānosaka aizsargjosla, kas pārsniedz zemes vienības robežu;
- 5) inženiertehnisko un aizsardzības būvju izbūvei, lai aizsargātu esošo apbūvi pret paliem vai plūdiem, kā arī aizturētu un savāktu dažāda veida piesārņojumu;
- 6) ostu infrastruktūras un hidrotehnisko būvju būvniecībai;
- 7) tehniskās novērošanas punktu, elingu, laivu, motorizēto ūdens transportlīdzekļu piestātņu, krasta stiprinājumu un molu būvniecībai, peldvietu ierīkošanai un to uzturēšanai nepieciešamās infrastruktūras un labiekārtojuma būvē.

(3) Lauku teritorijā detālplānojumu izstrādā šādos gadījumos:

- 1) lokālplānojumā paredzētajos gadījumos;
- 2) gadījumos, kad plānotā zemes vienību sadalīšana vai apbūve rada nepieciešamību pēc kompleksiem transporta infrastruktūras vai inženierkomunikāciju izbūves risinājumiem;
- 3) jaunai būvniecībai Baltijas jūras un Rīgas jūras līča krasta kāpu aizsargjoslā, izņemot šādus gadījumus:
 - a. ja apbūves paplašināšana notiek esošā ražošanas un inženiertehniskās apgādes uzņēmuma teritorijā un tajā nav jānosaka jaunas aizsargjoslas, kas pārsniedz attiecīgās zemes vienības robežu;
 - b. tehniskās novērošanas punktu, peldvietu un to uzturēšanai nepieciešamās infrastruktūras un labiekārtojuma būvju, elingu, laivu, motorizēto ūdens transportlīdzekļu piestātņu, krasta stiprinājumu un molu būvniecībai;
 - c. ceļu, inženierkomunikāciju, inženieraizsardzības un hidrotehnisko būvju izbūvei esošās apbūves aizsardzībai pret paliem vai plūdiem un stacionāru aizsardzības būvju būvniecībai piesārņojuma aizturēšanai un savākšanai."

Protams, nepieciešams diskutēt par konkrētajiem piedāvātajiem izņēmuma gadījumiem, taču šādu principu – detālplānojumu kā obligātu priekšnoteikumu būvniecībai pilsētas un ciemos – likumprojektā ir jāiestrādā. Pretējā gadījumā Latvijas plānošanas sistēma netuvināsies

Eiropas attīstīto valstu plānošanas sistēmām, kā arī tādi gadījumi kā Skanstes rajona apbūve, faktiski jaunu ciematu būvniecība pierīgas teritorijās u.tml. arī turpmāk notiks bez nepieciešamās plānošanas. Proti, lai gan arī tagad paredzēts regulējums, kas nosaka detālplānojuma izstrādes nepieciešamību kompleksas apbūves gadījumā (kā tas norādīts Likumprojekta anotācijā), Rīgā un daudzās citās pašvaldībās daudzu gadu garumā tas nav ticis ievērots.

Turklāt, Ekonomikas ministrijas virzītais likumprojekts "Būvniecības likums" paredz atteikties no publiskās apspriešanas būvniecības ierosinājumiem, jo tiek prezumēts, ka sabiedriskā apspriešana notiks detālplānojuma izstrādes laikā un detālplānošanai būs nozīmīga loma jaunajā plānošanas sistēmā. (Jo visefektīvākais līmenis, kurā sabiedrība var jēgpilni iesaistīties konkrētās teritorijas attīstības plānošanā, ir tieši detālplānojuma līmenis.) Taču, iepazīstoties ar Likumprojektu, kas iesniegtajā redakcijā vairāk neparedz stiprināt detālplānošanas nozīmi, top skaidrs, ka, pieņemot abus likumprojektus, sabiedrības iesaiste plānošanas un būvniecības jautājumos faktiski tiks likvidēta.

2. Attīstības plānošanas dokumenti vietējās pašvaldības līmenī - to sistēma

Nepieciešams precīzāk definēt attīstības plānošanas dokumentu savstarpējo sasaisti vietējās pašvaldības līmenī.

Piemēram, nav skaidri izdalīta tematisko plānojumu vieta un loma vietējās pašvaldības līmenī. Vai tie tiek pieņemti kā saistošie noteikumi un kādā līmenī tie tiek izstrādāti? Piemēram, ja ar tematisko plānojumu tiek noteikta aizsargjosla, vai šāds tematiskais plānojums tiek pielīdzināts teritorijas plānojumam vai lokālplānojumam, vai tas var tikt arī apstrīdēts?

Turklāt, Likumprojekts vispār skaidri nenosaka ar kura līmeņa plāniem var uzlikt aprobežojumus nekustamajam īpašumam, piemēram, prezumējot, ka teritorijas plānojums būs vispārīgs, rodas šaubas, vai tas būtu pietiekams pamats aprobežojuma uzlikšanai konkrētam īpašumam.

Nav nošķirta teritorijas plānojumu un lokālplānojumu vieta un nozīme. Faktiski gan teritorijas plānojums, gan lokālplānojums regulē vienus un tos pašus jautājumus un ir pašvaldību saistošie noteikumi. Gan teritorijas plānojumu, gan lokālplānojumu iespējams izstrādāt pašvaldības teritorijas daļai, piemēram, lauku teritorijas daļai, nosakot tās izmantojumu. Jāatzīmē, ka pašlaik spēkā esošie normatīvie akti paredz iespēju izstrādāt detalizētākus noteikumus atsevišķām teritorijas daļām paša teritorijas plānojuma ietvaros, piemēram, tas ir izdarīts attiecībā uz Rīgas vēsturiskā centra un tā aizsardzības zonas apbūves noteikumiem.

Delna uzskata, ka nepieciešama plašāka diskusija par lokālplānojuma nepieciešamību konkrētā Likumprojekta ietvaros, jo 11.novembra projektā vispār nebija paredzēta teritorijas plānojuma izstrāde, līdz ar to saprotams, ka lokālplānojums faktiski aizstāja teritorijas plānojuma līmeni. Taču pie Likumprojektā šobrīd paredzētās sistēmas, Lokālplānojuma nepieciešamības pamatojums acīmredzot ir mainījies, taču no Likumprojekta tas nav saprotams.

Neskaidrs normatīvais regulējums var radīt papildus šķēršļus teritorijas attīstībai un augsni korupcijai.

3. Teritorijas plānojums un telpiskais plānojums vietējā pašvaldībā, būvniecība lauku teritorijās

Neatkarīgi no izvēlētā modeļa - kāds tas tika piedāvāts 11.novembra versijā (ar telpisko plānojumu, bet bez teritorijas plānojuma visai teritorijai) vai Likumprojektā -, Delna konceptuāli piekrīt un atbalsta

to, ka teritorijas plānojumam jābūt vispārīgākam, taču vienlaicīgi Delna uzstāj, ka tad ir jāparedz detālplānojuma izstrādes nepieciešamību, kā aprakstīts 1.punktā. Pretējā gadījumā nav pieļaujama situācija, ka lauku teritorijās iespējama vērienīga apbūve, neizstrādājot saistošu plānojumu, proti, nav pieļaujams atkāpties no principa, ka teritorijas plānojums ir jāizstrādā visai pašvaldības teritorijai, jo tādā gadījumā, atbilstoši Likumprojektā paredzētajam regulējumam, lauku teritorijās būtu iespējama vērienīga būvniecība (arī rūpniecisku objektu), kam nebūtu jāizstrādā nekāda veida privātpersonām saistošs plānojums. Turklāt, tas potenciāli var nozīmēt tiesisko nestabilitāti lauku teritorijās, jo, piemēram, netiktu nodalītas potenciāli rūpnieciski vai lauksaimnieciski attīstāmās teritorijas no rekreācijas teritorijām u.tml.

Turklāt, no Likumprojekta saprotams, ka vietējās pašvaldības attīstības stratēģijā tiks noteikta telpiskās attīstības perspektīva, savukārt, teritorijas plānojums ir pašvaldības ilgtermiņa teritorijas attīstības plānošanas dokuments, kurā noteikts funkcionālais zonējums, teritorijas izmantošanas un apbūves noteikumi. No Likumprojekta nav skaidrs, kādā detalizācijas pakāpē plānots izstrādāt šos abus dokumentus, jo anotācijā tikai konceptuāli norādīts uz nepieciešamību padarīt teritorijas plānojumus vispārīgākus un pašvaldībām līdz šim nav bijis pienākums izstrādāt telpiskās attīstības perspektīvas, turklāt pašvaldību teritorijas ir ļoti dažādas. Līdz ar to nav skaidrs arī tas, cik detalizētus noteikumus (vadlīnijas) teritorijas izmantošanai šie plānojumi varētu sniegt.

4. Kontroles sistēmas neesamība

Kontroles sistēma pār saistošajiem plānojumiem un to izstrādi (teritorijas plānojumu un lokālplānojumu, kā arī detālplānojumu) faktiski netiek paredzēta. Arī Plānošanas reģionam nav jāpiedalās šo plānu izstrādē vai pēcparbaudē, kā tas vismaz daļēji noticis līdz šim. Faktiski efektīvs uzraudzības mehānisms pār pašvaldības rīcību plānošanas jomā nepastāv.

Nav saprotams, kāpēc, zinot normatīvo aktu, augstāka līmeņa plānojumu neievērošanu un citas problēmas plānošanā Latvijā, tiek saglabātas tikai atbildīgā ministra pilnvaras apturēt plānojumu (kas vienmēr ir politisks lēmums), nevis paredzēts efektīvāks mehānisms, piemēram, Plānošanas reģiona vai ministrijas kā institūcijas sistēmiska kontrole.

5. Detālplānojums, detālplānojums kā vispārīgs administratīvais akts

Nav saprotams, kāpēc 27.panta otrā daļa paredz, ka detālplānojums detalizē teritorijas plānojumu vai lokālplānojumu atbilstoši katrai konkrētajai zemes vienībai. Proti, vai ar to tiek paredzēta plānošana pa zemes vienību robežām.

Nav arī skaidri atrunāta procedūra par detālplānojuma - vispārīgā administratīvā akta - atcelšanas nosacījumiem. Piemēram, pēc Likumprojekta 28.panta trešās daļas nosacījumiem sanāk, ka nedrīkst atcelt tādu detālplānojumu, kas ir pretrunā ar normatīvajiem aktiem, bet gan tikai tādu, kas pretrunā ar teritorijas plānojumu. Taču, var būt situācija, ka teritorijas plānojums ir pretrunā normatīvajiem aktiem un vēl nav grozīts. 11.novembra versijā bija paredzēts konkrētāks regulējums detālplānojuma atcelšanas iespējām, kas vairāk atbilst Administratīvā procesa likumā noteiktajam.

Nav iespējams novērtēt piedāvāto apstrīdēšanas termiņu detālplānojuma (un arī teritorijas plānojuma un lokālplānojuma) adekvātumu, nezinot faktiskos sabiedrības iesaistīšanas nosacījumus (piemēram, vai tiek izsūtītas ierakstītas vēstules apkārtējo teritoriju īpašniekiem, vai ir

konkrēti termiņi pašvaldības lēmuma pieņemšanai u.tml.).
Likumprojekta 13.panta trešā daļa nosaka, ka detālplānojuma izstrādi un īstenošanu finansē tā ierosinātājs, par to noslēdzot līgumu ar vietējo pašvaldību. Līdz ar to faktiski tiek prezumēts, ka pašvaldība pati neizstrādās detālplānojumus un nepiedalīsies detālplānojumu īstenošanā. 11.novembra versija šādu problēmu neradīja, nosakot, ka "*detālplānojumu izstrādi var finansēt vietējā pašvaldība vai privātpersona, kas ir ieinteresēta detālplānojuma izstrādē, noslēdzot ar vietējo pašvaldību līgumu par detālplānojuma izstrādi un finansēšanu.*"

Delna uzsver, ka ikvienam likumam ir jābūt skaidram un saprotamam. Delna uzskata, ka Likumprojektu nepieciešams būtiski uzlabot un precizēt.

Cieņā,

Aiga Grišāne
projektu vadītāja

Aiga Grišāne
26399417
aiga@delna.lv